

CHARGES DE TRAVAIL EN PROBATION : ÉTAT DES CONNAISSANCES, RÉFLEXIONS ET ENJEUX

par Elliot Louan

Conseiller pénitentiaire insertion et probation, SPIP 49

L'exécution de sanctions en milieu ouvert implique une présence, un suivi, des conseils et une assistance de la part des agents du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP). Afin d'être efficaces, les effectifs d'agents doivent être en nombre suffisant, mais on constate que cette recommandation européenne est en décalage avec le système d'affectation français. Outre-Atlantique, des expérimentations prometteuses indiquent qu'une diminution de la charge de travail par agent du SPIP mènerait à une diminution des risques de récidive. Cela s'explique par la mise en place d'un accompagnement plus individuel de chaque condamné permettant une diminution de la charge de stress des agents concernés. Le travail d'Elliot Louan propose une revue de la littérature concernée et des pistes de réflexion s'appuyant sur les données probantes¹.

Le suivi des personnes condamnées à des peines s'exerçant en milieu ouvert a connu un accroissement régulier durant ces trois dernières décennies en Europe, sans pour autant entraîner de diminution du recours à l'incarcération et cela, indépendamment de l'évolution de la délinquance². La France a connu une augmentation du nombre de mesures en milieu ouvert de 37,5 % entre 2004 et 2010³ et présente aujourd'hui un ratio entre personnes détenues et personnes exécutant une peine en milieu ouvert proche de 1/3⁴. Cet état de fait a progressivement impliqué des transformations en matière de charges de travail mais aussi de pratiques professionnelles pour les SPIP. Toutefois, le sujet des charges de travail demeure peu documenté et son traitement se limite généralement à une demande d'accroissement des moyens humains. Cet article propose une

mise en perspective des réflexions existantes à ce sujet. L'objectif principal est de dresser une synthèse des connaissances issues de la recherche et des organisations professionnelles étrangères, puis de façon secondaire d'apporter des pistes de réflexion pour repenser le sujet, dont l'immuabilité constitue un rempart continu à l'implantation de pratiques basées sur les données probantes.

■ La probation et ses multiples missions

La probation peut être définie comme « l'exécution en milieu ouvert de sanctions et mesures définies par la loi et prononcées à l'encontre d'un auteur d'infraction [et] consiste en toute une série d'activités et d'interventions, qui impliquent suivi, conseil et assistance dans le but de réintégrer socialement l'auteur d'infraction dans la société et de contribuer à la sécurité collective »⁵. Les finalités qui lui sont assignées varient toutefois selon les systèmes dans lesquels elle s'exerce : promotion des mesures et sanctions communautaires, aide à la décision judiciaire, protection du public, application stricte des sanctions, soutien à la réhabilitation/réinsertion, prévention de la récidive, promotion du désistement ou défense des intérêts des victimes et organisation des mesures de réparation⁶. Ces finalités sont aussi parfois classées en quatre domaines : le présentenciel, les alternatives à l'incarcération, la préparation à la sortie, les libérations anticipées et la phase de transition entre le milieu fermé et le milieu ouvert⁷. La longue liste des finalités et des domaines d'intervention des services de probation souligne l'étendue des missions qui leur sont confiées, même si ces services ne proposent pas tous les mêmes interventions aux publics condamnés. Certains pays sont ainsi plus fortement mobilisés que d'autres sur le volet présentenciel, au détriment de la mise en œuvre de mesures alternatives à la détention⁸.

En France, les SPIP sont peu présents au stade présentenciel malgré le souhait récent, formulé par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019⁹, de renforcer leur intervention en l'articulant avec celui du secteur associatif. Cette volonté peut laisser craindre un accroissement des charges de travail dans un contexte déjà tendu, si l'on tient compte du fait que cette mission présentencielle est depuis longtemps identifiée par la recherche comme un facteur d'augmentation des charges de travail¹⁰. À ces inquiétudes s'ajoutent, d'une part, l'augmentation souhaitée de l'exécution des courtes

(1) L'auteur remercie C. Prat, H. Lefebvre, M. Le Boulter et M. Muller pour leurs relectures attentives.

(2) M. F. Aebi, N. Delgrande et Y. Marguet, *Have community sanctions and measures widened the net of the European criminal justice systems ?*, *Punishment & Society* 2015, 17(5), p. 575-597.

(3) Cour des comptes, *Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale*, rapp. public thématique, 2010, Doc. fr., VII.

(4) M. F. Aebi et al., *op. cit.*

(5) Conseil de l'Europe, *Recomm. CM/Rec(2010)1 du comité des min. aux États membres sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation*.

(6) I. Durnescu, *An exploration of the purposes and outcomes of probation in European jurisdictions*, *Probation Journal* 2008, 55(3), p. 273-281; J. Shapland, A. Bottoms, S. Farrall, F. McNeill, C. Priede et G. Robinson, *The quality of probation supervision – a literature review*, Centre for Criminological Research University of Sheffield and University of Glasgow nov. 2012.

(7) S. Pitts et L. Tigges, *Building Capacity in Probation*, Presentation at the workshop CEP, Dubrovnik nov. 2016 : www.cep-probation.org.

(8) J. Hanrath et K. Verbann, *On becoming a good probation officer*, *Research report, Research group : Working with Mandated Clients*, Hogeschool, Utrecht, 2019 : www.internationalhu.com/research/publications/on-becoming-a-good-probation-worker.

(9) L. n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

(10) M. DeMichele et B. K. Payne, *Probation and Parole Officers Speak Out - Caseload and Workload Allocation*, *Federal Probation* 2007, vol. 71, p. 30.

peines en milieu ouvert (et non plus en milieu fermé) et, d'autre part, les hypothèses d'impact relatives à l'augmentation attendue du nombre de placements sous surveillance électronique (3 500 personnes)¹¹.

■ Charges de travail en SPIP, que sait-on réellement de la situation française ?

Des estimations variables mais éloignées des recommandations européennes

Les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation¹² rappellent que « les effectifs des services de probation doivent être suffisants pour qu'ils puissent assurer pleinement leur mission » et que « le nombre de dossiers que chaque agent a à traiter doit lui permettre de surveiller, guider et assister efficacement les auteurs d'infraction, de manière humaine et, si cela est approprié, de travailler avec leur famille et, le cas échéant, les victimes ». Toutefois, le Conseil de l'Europe refuse dans des recommandations plus récentes l'idée de fournir un ratio relatif aux charges de travail¹³, tenant compte de la complexité des systèmes concernés.

Les SPIP disposent pour leur part de peu d'indicateurs en temps réel pour procéder à une estimation fine des charges de travail, ce qui donne lieu à des évaluations approximatives. Ainsi, la Cour des comptes indiquait que le ratio de dossiers suivis par conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation (CPIP) variait, selon les services, de 60 à 180, sans préciser s'il s'agissait du nombre de personnes par agent ou du nombre de mesures par agent qui était visé¹⁴. Retenant pour sa part le nombre de personnes par agent dans son étude sur le sursis avec mise à l'épreuve (SME), Sarah Dindo¹⁵ rapporte que sur dix SPIP visités, « le nombre de personnes suivies variait de 80 à 180 par agent ». La mission IGF-IGSJ¹⁶, chargée d'étudier les charges d'activité des SPIP, a établi ses calculs sur la base d'un modèle construit à partir du « temps-agent associé aux différents actes métier ». Sur ces bases, il apparaissait en 2011 que le ratio moyen de charge d'activité au niveau national s'élevait à 82 PPSMJ¹⁷ par agent (86 en milieu ouvert et 73 en milieu fermé). La mission considérait en 2011 le niveau des effectifs « globalement adapté ». Ce même rapport rappelait toutefois que l'activité des SPIP varie généralement en fonction des pratiques de l'autorité judiciaire (déstockage de dossiers émanant du parquet ou des juges d'application des peines) et de caractéristiques de gestion des ressources humaines de la filière, notamment l'absentéisme de longue durée, occultant peut-être rapidement l'empilement législatif récent et la multiplication des actes administratifs. Retenant un indicateur synthétique de charge d'activité¹⁸, la mission rapportait ainsi des variations allant de 59 à 144 personnes par agent. Ces variations des charges de travail dépendantes de l'activité locale des juridictions et de la géographie d'intervention des services semblent expliquer le sentiment continu de charges de travail excessives perçu sur le terrain. Le rapport IGSJ-IGAS-IGF¹⁹ formulait (sans apporter de données récentes ni suggérer de ratio personnes suivies par agent) des propositions invitant le ministère à doter les SPIP d'effectifs suffisants pour instruire les mesures en cours et à expérimenter des unités SPIP renforcées en moyens humains.

Un système d'affectation en décalage avec l'évolution souhaitée des pratiques pénitentiaires

Le système d'affectation des « dossiers », et donc des personnes à suivre, suit aujourd'hui au sein des SPIP une logique comptable simpliste se résumant à 1 mesure = 1 mesure ou 1 dossier = 1 dossier, sauf exception locale. Ainsi, au sein d'un même service, il n'est

pas rare de retrouver la configuration suivante : un CPIP n° 1 peut avoir dans son « effectif » un nombre important de mesures pour lesquelles les exigences d'accompagnement et les demandes de rendu compte sont élevées (ex : contraintes pénales ou sursis probatoires) ; un CPIP n° 2 peut avoir ayant un nombre important de mesures pour lesquelles les exigences d'accompagnement sont moindres (ex : mesures de travail d'intérêt général). Au final, ces deux agents ont le même nombre de mesures officiellement affectées mais des charges de travail nécessairement inégales, en raison du temps de travail très variable nécessaire pour l'accompagnement de ces différents types de mesures. Si cet exemple est parlant, c'est aussi et surtout en comparant des mesures identiques correspondant pourtant à des besoins d'accompagnement variables que l'inéquité en matière de charges de travail se révèle. Ainsi, toujours au sein d'un même service, le CPIP n° 1 peut avoir un nombre identique de mesures type sursis probatoire que le CPIP n° 2, mais avec des personnes ayant des besoins d'accompagnement variables, donnant dès lors lieu à des charges de travail différenciées.

Par la diffusion récente du référentiel des pratiques opérationnelles 1 (RPO1) à destination des SPIP et des JAP, la Direction de l'administration pénitentiaire a souhaité apporter des précisions quant à la définition de quatre niveaux d'accompagnement déterminables à l'issue de la phase d'évaluation des besoins d'accompagnement imposée²⁰ : Niveau 1 : accompagnement intensif, Niveau 2 : accompagnement régulier, Niveau 3 : suivi espacé, Niveau 4 : suivi de vérification. La définition de ces niveaux est prévue en fonction de la présence ou de l'absence de facteurs de risque statiques, de facteurs de risque dynamiques, de facteurs de protection et de la définition des besoins d'accompagnement identifiés conjointement entre le professionnel et l'intéressé, pour réduire les risques de récidive. Toutefois, le RPO n'est pas venu préciser de façon claire que cette différenciation des niveaux de suivi devait conditionner l'affectation des nouveaux dossiers aux CPIP. L'un des effets immédiats en est l'augmentation des charges de travail pour les conseillers réalisant les évaluations demandées dans les délais impartis (3 mois en milieu ouvert), sans permettre d'affectation en fonction des charges de travail réelles. L'application de ce principe, appelé

(11) Rapp. sur le projet de loi, annexe 4.4, L. n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

(12) Conseil de l'Europe Recomm. CM/Rec(2010)1, préc., pt 29.

(13) Conseil de l'Europe, Recomm. CM/Rec (2017)3 relative aux règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté, adoptée par le comité des min. le 22 mars 2017, lors de la 1 282^e réunion des Délégués des min., v. not. pt 82.

(14) Rapp. préc., p. 104.

(15) S. Dindo, Sursis avec mise à l'épreuve : la peine méconnue, une analyse des pratiques de probation en France, Direction de l'administration pénitentiaire, PMJ1, 2011.

(16) IGS et IGSJ, Les services pénitentiaires d'insertion et de probation, Rapp. n° 2011-M-021-04 (IGS) et n° 43/2011 (IGSJ), juill. 2011.

(17) Personne placée sous main de justice.

(18) La somme du nombre de personnes écrouées hébergées et des personnes suivies en milieu ouvert sur l'effectif total de personnels d'insertion et de probation.

(19) IGSJ, IGAS et IGF, Mission d'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire, juill. 2016, spéc. n° 17 et 51.

(20) C. pr. pén., art. D. 577.

de longue date²¹, semble pourtant aujourd'hui l'exception, ce qui est fort dommageable. En effet, un lien direct semble pouvoir être établi entre le niveau d'intervention et d'accompagnement défini à l'issue

de la phase d'évaluation et le nombre d'entretiens ainsi différencié pour chaque justiciable. Ainsi, après la réalisation de la phase d'évaluation, le nombre d'entretiens recommandé (par an) par le RPO1 peut être visualisé de la façon suivante.

Tableau 1 : Représentation de la charge de travail (en nombre d'entretiens) en fonction des niveaux d'accompagnement proposés par le RPO1

	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4
Nombre annuel d'entretiens selon les niveaux d'accompagnement RPO1	12 à 24	6	2 à 4	0
Nombres d'entretiens en + ou en - par rapport à un « suivi standard », évalué à 1 entretien tous les mois ½, soit 8 entretiens par an	+ 4 à + 16	- 2	- 6 à -4	- 8

Si le respect des principes diffusés dans le RPO peut sembler difficile à tenir dans une pratique quotidienne, notamment en matière de rédaction du rapport initial d'évaluation dans le délai de trois mois pour le milieu ouvert, cela permet cependant de réduire le nombre d'entretiens annuels pour de nombreux dossiers. Ainsi, le « passage » d'une personne d'un suivi standard à un niveau 3 représente une diminution de 4 à 6 entretiens par an pour un suivi individuel, mais 40 à 60 entretiens par an si ce modèle s'applique à une dizaine de suivis. Lorsque ce passage concerne 20 à 30 personnes, la réduction des charges de travail devient conséquente. Multipliée à l'échelle d'un service, elle l'est plus encore, dans des proportions permettant d'envisager des contextes de travail plus apaisés.

■ Charges de travail en probation, que dit la littérature ?

L'intérêt des professionnels de la probation pour la question de leurs charges de travail ne semble pas avoir débuté avec le phénomène de « supervision de masse »²² et l'accroissement progressif des charges de travail. Cette question a au contraire rapidement préoccupé professionnels et chercheurs, notamment quant à la relation existant entre la taille de leurs effectifs (*caseload size*) et la qualité des prises en charge. Ainsi, dès la fin des années 1960, des travaux

rendent déjà compte des préoccupations professionnelles qui survolent les terrains²³. Des tentatives pour établir des liens de causalité entre la taille des effectifs et l'adhésion à la mesure ou le risque de récidive se retrouvent dans plusieurs projets dont les méthodologies approximatives ne permettent pourtant pas d'étudier correctement les hypothèses formulées. Deux idées phares émergent cependant de ces tentatives : d'une part, le fait qu'il est contreproductif de travailler avec un nombre déraisonnable de dossiers par agent de probation et, d'autre part, que les effectifs devraient varier en taille, en type et en intensité selon les différents profils de délinquants ; la classification et l'affectation des délinquants devraient dès lors être envisagées en fonction de leurs besoins et de leurs problèmes²⁴.

Les modèles existants : effectifs vs charges de travail

Plus de cinq décennies après les premières tentatives de modélisation²⁵, les managers (DPIP)²⁶ répartissent aujourd'hui les charges de travail en tenant compte soit du nombre de personnes suivies par agent, soit du nombre de mesures par agent. En revanche, l'évaluation même approximative du temps de travail nécessaire à la réalisation des tâches inhérentes aux différents suivis est plus rarement retenue pour l'affectation des dossiers, créant une confusion entre effectifs (*caseloads*) et charges de travail (*workloads*) réelles, les deux modèles prédominants dans les systèmes de probation anglo-saxons. La nature des finalités assignées à la probation prend alors toute son importance pour définir le temps de travail requis par agent²⁷. L'*American Probation and Parole Association* (APPA) apporte des éléments de réflexion permettant de distinguer les deux modèles existants, qui peuvent être résumés dans le deuxième tableau (page suivante).

Les effets d'un système fonctionnant sur la notion de *caseload* ont déjà été largement identifiés : cela installe une culture organisationnelle favorisant l'individualisme, qui augmente les tâches administratives et décourage l'innovation au lieu de l'encourager²⁸.

Charges de travail réduites en probation : quels effets en matière de réduction de la récidive ?

Les premières recherches portant sur la réduction des effectifs en probation ont tout d'abord donné lieu à des constats décourageants, l'absence de réduction de la récidive et l'augmentation du nombre de révocations pour non-respect des obligations étayant le concept

(21) Rapp. sur l'amélioration du fonctionnement des SPIP, mai 2011.

(22) F. McNeill et K. Beyens, *Offender supervision in Europe*, Palgrave Macmillan, 2013.

(23) H. H. Vetter et R. Adams, *Effectiveness of probation caseload sizes : review of the empirical literature*, Criminology 1971, 8(4), p. 333-344.

(24) H. H. Vetter et R. Adams., préc., citant Commission présidentielle sur l'application de la loi et l'administration de la justice, Rapp. *The challenge of crime in a free society*, Government Printing Office, 1967, p. 170.

(25) R. Carter et L.T. Wilkins [dir.], *Caseloads, some conceptual models in Probation and Parole : Selected Readings*, John Wiley and Sons, Inc., 1970.

(26) Directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation.

(27) M. DeMichele, B.K. Payne et A.K. Matz, *Community supervision Workload Considerations for Public Safety*, US Department of Justice, 2011.

(28) T. R. Clear, *The punitive paradox : Desert and the compulsion to punish*, Journal of Research in Crime and Delinquency 1996, 33(1), p. 94-108.

Tableau 2 : Modèle des effectifs vs modèle des charges de travail
(Traduit et reproduit avec l'aimable autorisation de l'APPA – obtenue juin 2020)

	Modèle des effectifs (Caseload)	Modèle des charges de travail (Workload)
Attention portée sur	Le nombre de probationnaires par agent	Les efforts nécessaires pour réaliser différents actes professionnels
Affectation des dossiers	Selon les caractéristiques du délinquant	Selon l'expertise de l'agent
Allocation des moyens	Selon le nombre de délinquants	Selon le type d'actes professionnels à réaliser et des efforts requis
Distribution des charges de travail	Repose sur la supposition selon laquelle tous les délinquants doivent recevoir le même niveau de suivi	Prend en compte le besoin de répartir les actes professionnels selon les besoins du délinquant
Objectifs	Suivi de contrôle/décourage la réhabilitation	Suivi de contrôle et soutien à la réhabilitation de manière efficace
Pensée innovante	Découragée	Encouragée
Responsabilité	Pour contrôler les délinquants – fautes attribuées au délinquant	Pour réaliser des actes professionnels de manière efficace – récompenses intrinsèques accordées à l'agent
Étude du respect des données probantes	Se concentre sur l'agent	Se concentre sur les stratégies mises en place (ou le suivi)

Source : M. DeMichele, B.K. Payne et A.K. Matz, Community supervision Workload Considerations for Public Safety, US Department of Justice, 2011.

de paradoxe de la probation²⁹. Ces constats sont issus des études portant sur les programmes de probation intensive (ISP – *Intensive Supervision Programs*), développés au milieu des années 1980 aux États-Unis pour la prise en charge de personnes ayant un statut de « délinquant d'habitude » et nécessitant un contrôle accru ; le nombre de probationnaires par agent était donc réduit afin de permettre des suivis plus intensifs. L'un des objectifs premiers était de suivre ces profils en milieu ouvert plutôt qu'en détention, notamment afin de réduire le recours à l'incarcération. L'État de Géorgie avait alors expérimenté un régime intensif de suivi rapidement associé à une réduction de la récidive et à une amélioration de la situation sociale des probationnaires³⁰. Mais la multiplication des expérimentations d'ISP s'avéra par la suite peu concluante : non seulement le recours aux ISP n'a pas démontré de baisse significative des taux de récidive³¹, mais il a également montré des effets iatrogènes³². Le *National Research Council* a ainsi rapporté que les personnes n'ayant pas respecté les conditions de leur libération conditionnelle aux États-Unis avaient ainsi représenté entre 20 % et 40 % des admissions dans les prisons d'État entre 1980 et 2010³³. Toutefois, des expérimentations plus récentes ont mis en avant des effets encourageants, notamment lorsque la notion de charge de travail est pensée comme l'un des éléments d'une pratique basée sur les données probantes³⁴, et non plus comme une finalité. Dans une étude mobilisant un design quasi expérimental, Jalbert et Rhodes³⁵ ont ainsi mis en lumière le fait que des effectifs réduits (une cinquantaine de personnes par agent dans le groupe expérimental contre une centaine dans le groupe contrôle avec dans les deux cas un risque de récidive évalué comme moyen à élevé) sont associés à une réduction de la récidive de l'ordre de 30 %. Les agents à l'effectif réduit disposeraient d'un temps permettant de mieux évaluer les besoins d'intervention mais aussi de proposer des accompagnements plus pertinents aux probationnaires, améliorant le résultat des suivis. Le nombre de contacts entre l'agent et le probationnaire est généralement alors plus élevé, que ce soit en matière d'entretiens, d'échanges téléphoniques ou de visites à domicile. L'intérêt pour le suivi des personnes largement impliquées

dans la délinquance semble donc évident. La contrepartie est une modeste augmentation du nombre d'incidents, généralement pour non-respect des obligations (de l'ordre de 4 % dans l'étude), retrouvée dans d'autres études³⁶. Toutefois, ces résultats ne sont obtenus qu'à plusieurs conditions : d'une part, la réduction de la taille des effectifs n'a d'effet que dans un environnement professionnel où les agents

(29) M. S. Phelps, *The Paradox of Probation : Community Supervision in the Age of Mass Incarceration*, Law & Policy 2013, 35(1-2), p. 51-80.

(30) C. E. Gill, *The Effects of Sanction Intensity on Criminal Conduct : A Randomized Low-Intensity Probation Experiment*, thèse university of Pennsylvania, 2010, page 121, accessible au public : <http://repository.upenn.edu/edissertations/121>.

(31) F.S. Taxman, *Supervision : exploring the dimensions of effectiveness*, Federal Probation 2002, 66 (2), p. 14-27 ; D. Harrington et B. Welsh, *Randomized experiments in criminology : what have we learned in the last two decades ?*, Journal of Experimental Criminology 2005, 1 (1), p. 9-38 ; J. Bouchard et J. S. Wong, *Examining the Effects of Intensive Supervision and Aftercare Programs for At-Risk Youth : A Systematic Review and Meta-Analysis*, International journal of offender therapy and comparative criminology 2017, 62(6), p. 1509-1534.

(32) P. Gendreau, C. Goggin, F. T. Cullen et D. A. Andrews, *The Effects of Community Sanctions and Incarceration on Recidivism*, Forum sur la recherche correctionnelle 2000, vol. 12, p. 10-13 ; C.T. Lowenkamp, E.J. Latessa, et A.M. Holsinger, *The risk principle in action : what have we learned from 13,676 offenders and 97 correctional programs ?*, Crime & Delinquency 2006, 52 (1), p. 77-93 ; M. Weinrath, M. Doerksen, et J. Watts, *The Impact of an Intensive Supervision Program on High-Risk Offenders : Manitoba's COHROU Program*, Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice 2015, 57(2), p. 253-288.

(33) Conseil national de recherche, *The Growth of Incarceration in the United States : Exploring Causes and Consequences*, The National Academies Press, 2014.

(34) Pour une explication sur la notion de données probantes, v. F. Cortoni et D. Lafortune, *Le traitement correctionnel fondé sur des données probantes*, 2009.

(35) S. K. Jalbert, et W. Rhodes, *Reduced caseloads improve probation outcomes*, Journal of Crime and Justice 2012, 35 : 2, p. 221-238.

(36) M. Weinrath, M. Doerksen et J. Watts, *op. cit.*

mettent en œuvre des pratiques de suivi basées sur les données probantes³⁷ ; d'autre part, ces pratiques reposent sur le respect non négociable de certaines conditions des pratiques professionnelles, parmi lesquelles on retrouve : la réalisation d'une évaluation initiale structurée des risques de récidive, des effectifs spécialisés (ex. auteurs d'infractions à caractère sexuel ou de violences intrafamiliales), une attribution des moyens d'intervention en fonction du niveau de risque évalué, la formation continue des agents et la prise en compte du principe de réceptivité générale permettant le déploiement d'interventions cognitives comportementales.

Le niveau de risque de récidive des participants aux ISP est par ailleurs un élément central pour l'examen de leur impact. Les effets de ces interventions auprès des probationnaires dont le risque de récidive est évalué comme élevé (le public cible initial des ISP) doivent être étudiés en gardant à l'esprit la notion de « succès relatif »³⁸, notamment en considérant les différences de mesure de la notion de récidive, incluant dans certains cas le non-respect des obligations de probation et dans d'autres pas. Alors que la participation à des ISP ne semble pas produire d'effet auprès des délinquants présentant des risques élevés de récidive dans certaines études³⁹, l'expérimentation menée dans le Manitoba autour du programme *Criminal*

Jalbert et Rhodes ont ainsi mis en lumière le fait que des effectifs réduits [...] sont associés à une réduction de la récidive de l'ordre de 30 %.

Organization High Risk Offender Unit (COHROU) s'avère instructive. Le dispositif allie « surveillance intensive, soutien et placement dans un programme à une intervention policière rapide dans le cas de non-conformité aux conditions de surveillance ». S'intéressant au devenir des participants pendant plus de huit années de programme (nombre de participants à l'étude = 409), les résultats permettent de constater une baisse de la gravité des infractions et du recours à l'incarcération. Toutefois, les constats soulignent une persistance importante des comportements délinquants mais aussi une hausse du nombre de « violations

de conditions », c'est-à-dire un non-respect des obligations générales ou particulières⁴⁰. Ces limites rappellent la nécessité de ne pas succomber à la tentation d'une nouvelle « panacée » pénitentiaire, tendant à faire de ce type d'intervention une solution magique à taille unique⁴¹.

Charges de travail en probation : quels effets en matière de qualité de travail ?

La question du stress dans les services de probation est un phénomène étudié de longue date en milieu correctionnel⁴² dans ses multiples dimensions, incluant notamment des variables telles que la place du genre des agents⁴³. Une enquête menée en contexte nord-américain indique que des charges de travail excessives sont identifiées comme la source principale de stress chez les agents, suivies du poids occupé par les tâches administratives et par les délais contraints⁴⁴. Le manque de temps avait déjà été identifié il y a près de trois décennies comme un facteur de stress⁴⁵, tout comme le poids des délais contraints⁴⁶. Aux facteurs de stress associés aux aspects internes des services (organisation, management, etc.), s'ajoutent l'impact d'événements intervenus au cours des suivis (suicide d'un probationnaire, exposition à des contenus difficiles, etc.), mais aussi des épisodes de victimisation directement vécus par les professionnels tels qu'une agression verbale ou physique de la part d'un probationnaire⁴⁷.

Quelques limites à une logique de réduction des charges de travail

La réduction du nombre de personnes suivies par agent est souvent pensée comme *la solution* pour pouvoir « mieux travailler ». Pourtant, les études étrangères nous informent de façon utile sur les limites d'une telle logique. Ainsi, il apparaît que des charges de travail réduites ne sont pas nécessairement associées à de meilleures pratiques. Dans une étude portant sur l'exploration de la « boîte noire » de l'entretien individuel en probation dans une province canadienne anglophone, Bonta et son équipe⁴⁸ ont ainsi souligné que le nombre d'entretiens durant les trois premiers mois est sans rapport avec la taille de l'effectif des agents (moyenne de 4,3 entretiens dans l'étude), tout comme la durée des entretiens enregistrés et étudiés (moyenne de 22 min. dans l'étude). Par ailleurs, la réduction des charges de travail et la définition de standards se trouvent limitées par de nombreuses barrières inhérentes au travail même de probation, qui rendent la gestion du temps de travail *de facto* incertaine. Ainsi sept « barrières » au moins sont identifiées comme devant être prises en compte par les agents et les managers⁴⁹ :

■ 1) celles liées aux profils des probationnaires : le temps de travail n'est effectivement pas le même en fonction des profils de risque mais aussi en fonction de besoins non criminogènes évoqués lors des entretiens. La notion de risque ne pourrait ainsi à elle seule guider la définition des charges de travail ;

(37) S.K. Jalbert et al., *A multi-site evaluation of reduced probation caseload in an evidence-based setting*. Final report submitted to the National Institute of Justice, 2011, Grant # 2006-IJ-CX-0011. NCJ # : 234596; S.K. Jalbert et W. Rhodes, *Reduced caseloads improve probation outcomes*, *Journal of Crime and Justice* 2012, 35 :2, p. 221-238.

(38) M. Weinrath, M. Doerksen et J. Watts, *op. cit.*

(39) J. M. Hyatt, et G. C. Barnes, *An Experimental Evaluation of the Impact of Intensive Supervision on the Recidivism of High-Risk Probationers*, *Crime & Delinquency* 2014, 63(1), p. 3-38.

(40) M. Weinrath, M. Doerksen et J. Watts, *op. cit.*

(41) P. Gendreau et S. J. Listwan, *Contingency Management Programs in Corrections : Another Panacea ?*, *Journal of Contemporary Criminal Justice* 2018, 34(1), p. 35-46.

(42) J. T. Whitehead, *Job burnout in probation and parole : Its extent and intervention implications*, *Criminal Justice and Behavior* 1985, 12(1), p. 91-110 ; J. T. Whitehead ET C. A. Lindquist, *Job stress and burnout among probation/parole officers : Perceptions and causal factors*, *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology* 1985, 29(2), p. 109-119.

(43) R. N. Slate, T. L. Wells et W. W. Johnson, *Opening the manager's door : State probation officer stress and perceptions of participation in workplace decision making*, *Crime & Delinquency* 2003, 49(4), p. 519-541 ; T. Wells, S. Colbert et R. N. Slate, *Gender Matters : Differences in State Probation Officer Stress*, *Journal of Contemporary Criminal Justice* 2006, 22(1), p. 63-79.

(44) P. Finn et S. Kuck, *Stress among probation and parole officers and what can be done about it*, NCJ n° 205620, National Institute of Justice, 2005.

(45) R. L. Thomas, *Stress perception among select federal probation and pretrial services officers and their supervisors*, *Federal Probation* 1988, 52(3), p. 48-58.

(46) C. Simmons, J. K. Cochran et W. R. Blount, *The effects of job-related stress and job satisfaction on probation officers' inclinations to quit*, *American Journal of Criminal Justice* 1997, 21(2), p. 213-229.

(47) K. R. Lewis, L. S. Lewis et T. M. Garby, *Surviving the Trenches : The Personal Impact of the Job on Probation Officers*, *American Journal of Criminal Justice* 2013, 38(1), p. 67-84.

(48) J. Bonta, T. Ruge, T.-L. Scott, G. Bourgon et A. Yessine, *Exploring the Black Box of Community Supervision*, *Journal of Offender Rehabilitation* 2008, 47(3), p. 248-270.

(49) M. DeMichele, B.K. Payne et A.K. Matz, *préc.*

- 2) celles liées aux agents eux-mêmes : l'ancienneté, le niveau de formation et de maîtrise des actes, les croyances et les différences de « philosophie professionnelle » impactent la réalisation des actes professionnels⁵⁰. L'épuisement professionnel⁵¹ associé à ce qui a été identifié comme les « trois grandes sources de stress » en probation (charges de travail élevées, excès de tâches administratives et délais contraints) serait un facteur à prendre en compte ;
- 3) celles liées à l'accompagnement direct des probationnaires (temps de trajet vers un secteur délocalisé, difficultés d'adhésion des personnes, survenue d'un événement imprévu durant le suivi, etc.) ;
- 4) celles liées au cadre punitif adopté par les services (temps dédié à la gestion des alarmes, au paiement des amendes, etc.) ;
- 5) celles liées aux demandes institutionnelles (application de nouveaux textes de lois, de nouvelles mesures, etc.) qui viennent bouleverser les équilibres établis ;
- 6) celles liées à l'absence de ligne directrice dans les pratiques, par exemple en matière d'évaluation des risques et des besoins d'accompagnement ;
- 7) celles liées à la disponibilité des ressources et des partenariats en fonction des secteurs et des régions, moins de partenariats sur un secteur pouvant nécessiter plus de démarches de la part de l'agent⁵².

Enfin, les organisations professionnelles et les agents de terrain ont souligné de longue date le risque d'une surveillance continue du temps nécessaire à la réalisation de tâches professionnelles et donc le risque d'une pression supplémentaire mise sur leur quotidien⁵³.

■ Charges de travail en probation : la nécessaire intégration des principes d'intervention basés sur les données probantes

La maîtrise des charges de travail en probation implique deux aspects comprenant, d'une part, l'intégration des principes d'une intervention efficace basée sur les données probantes, et, d'autre part, l'application stricte des textes encadrant l'activité des SPIP et l'amélioration de la communication avec les juridictions de jugement.

L'importance des pratiques évaluatives

La réalisation d'une évaluation structurée des risques de récidive permet généralement de définir des niveaux de risque différenciés puis de définir des besoins d'accompagnement spécifiques. Cela permet ensuite la mise en place de suivis à l'intensité et au contenu différenciés. Cette étape correspond à la traduction du principe théorique du risque (modèle dit RBR) dans les pratiques, qui invite à adapter l'intensité du

suivi en fonction du niveau de risque de la personne⁵⁴. En France, l'absence d'évaluation structurée telle que définie par la recherche pour définir un niveau de risque de récidive⁵⁵ ne permet pas aujourd'hui d'envisager de retenir ce principe pour permettre de distinguer les niveaux de suivi. Toutefois, la définition récente proposée par le RPO1 d'un niveau d'accompagnement en fonction des besoins identifiés (4 niveaux distingués) pourrait déjà permettre d'avancer en ce sens. Appliquée de façon homogène au sein des SPIP, cette répartition permettrait d'évaluer plus précisément la charge de travail nécessaire en fonction des besoins d'intervention plutôt que de retenir le nombre de personnes suivies pour affecter de nouveaux dossiers aux conseillers. Tenant compte des principes du risque et des besoins criminogènes du modèle dit RBR, l'APPA a suggéré la mise en place de standards pour définir les charges de travail qui, à défaut d'être la panacée, peuvent servir de repères. Ainsi, une personne évaluée à risque élevé de récidive (dans les systèmes correctionnels disposant d'outils d'évaluation des risques de récidive) nécessite dans le tableau ci-dessous davantage de temps d'entretien en face à face qu'une personne dont le niveau de risque de récidive est évalué comme très faible. Il en va de même pour les démarches à effectuer (orientation, partenariat, etc.). Il est ainsi évalué, dans le tableau 3, par exemple, qu'une personne dont le risque est identifié comme élevé requiert environ six heures de temps de travail mensuel (4 entretiens envisagés par mois plus les démarches) sur un temps de travail total évalué à 122,07 heures mensuelles, temps de repos et de congés déduits (standards nord-américains). Le standard recommandé pour le suivi de personnes identifiées à risque élevé/très élevé est alors fixé à vingt personnes environ maximum par agent.

(50) B. Payne et M. T. DeMichele, *Probation philosophies and workload considerations*, American Journal of Criminal Justice 2011, 36(1), p. 29-43 ; M. DeMichele et B.K. Payne, *Exploring probation officer styles and goals with individual, organizational, and social characteristics*, European Journal of Probation 2018, vol. 10(3) p. 232-248.

(51) K. Farrow (2004). Still Committed After All These Years ? Morale in the Modern-Day Probation Service. *Probation Journal*, 51(3), 206-220 ; P. Finn et S. Kuck (2005), préc.

(52) M. DeMichele, B.K. Payne et A.K. Matz, *op. cit.*

(53) *Ibid.*

(54) J. Bonta et D. Andrews, *The Psychology of Criminal Conduct*, Routledge, 2017.

(55) J. P. Guay, M. Benbouriche et G. Parent, L'évaluation structurée du risque de récidive des personnes placées sous main de justice : méthodes et enjeux, *Pratiques Psychologiques* 2015, 21(3), p. 235-257 ; M. H-Evans, J. Bonta, M. Keulen de Vos, O. Vanderstukken et M. Benbouriche, Structurer le jugement professionnel : Les véritables enjeux, *AJ pénal* 2018. 8.

Tableau 3. Algorithme d'évaluation des charges de travail
(Traduit et reproduit avec l'aimable autorisation de l'APPA, juin 2020).

Risque de récidive	Nombre de probationnaires par agent	Temps moyen par probationnaire (par mois)
Intensif	20 pour 1	6,04 heures
Modéré/élevé	50 pour 1	2,44 heures
Risque faible	200 pour 1	0,61 heure
Suivi administratif	Pas de limite ? 1 000 pour 1	0,12 heure

Source : M. DeMichele, B.K. Payne et A.K. Matz, *Community supervision Workload Considerations for Public Safety*, US Department of Justice, 2011.

Une recherche menée en contexte nord-américain estime pour sa part que « les dossiers à haut risque (20 pour 1) nécessiteraient des agents qu'ils consacrent environ 2,5 fois plus de temps (par délinquant et par tâche) qu'un dossier à risque moyen (50 pour 1), et 5 fois plus de temps qu'un dossier à faible risque (estimé généreusement à 100 pour 1) »⁵⁶.

En France, la mission IGF-IGSJ⁵⁷ avait tenté d'élaborer un modèle visant à calibrer les effectifs SPIP sur la base du temps nécessaire à la prise en charge, toutefois sans tenir compte du principe d'évaluation du risque et des besoins aujourd'hui diffusé par le RPO dans les SPIP. Ce modèle ne peut donc fonctionner qu'à la condition que les cadres des SPIP (généralement chargés de l'affectation de nouveaux dossiers), après s'être assurés de la réalisation systématique de rapports initiaux d'évaluation, tiennent compte des charges de travail réelles induites par les différents niveaux d'accompagnement pour affecter de nouveaux dossiers. La charge réelle ne peut donc logiquement être envisagée et ajustée qu'une fois l'évaluation initiale achevée. Seule une vigilance permanente des cadres sur ce point peut donc permettre d'atteindre une répartition équitable des charges de travail.

Le respect strict du cadre procédural relatif aux missions du SPIP s'impose comme un facteur prépondérant permettant une réduction des charges de travail.

■ Une nécessaire application des textes encadrant l'action des SPIP et l'organisation d'une communication régulière avec les juridictions

D'autres pistes davantage situées en aval des suivis SPIP existent également. Le respect strict du cadre procédural relatif aux missions du SPIP s'impose comme un facteur prépondérant permettant une réduction des charges de travail. L'article D. 577 du code de procédure pénale requiert que le SPIP remette au magistrat un rapport de fin de mesure un mois au plus tard avant l'échéance de la mesure ; les pratiques révèlent cependant une rédaction souvent tardive de ces rapports mais surtout la multiplication d'entretiens en toute fin de mesure, généralement afin de « recueillir des justificatifs » non remis lors des derniers mois de suivi ou pour « rattraper » un investissement parfois insuffisant du probationnaire. Si la réalisation d'un dernier entretien dans le dernier mois de la mesure peut sembler anodin en termes de charge de travail (alors que ce même article permet de réaliser le dernier entretien en amont de la rédaction de ce rapport, soit à deux mois de la fin de la mesure par exemple), la multiplication de ces derniers entretiens sur un effectif annuel de plus

d'une centaine de personnes (en flux et non en stocks) peut entraîner une surcharge de travail inutile et chronophage. Ainsi, un CPIP qui effectuerait systématiquement un dernier entretien dans les quatre dernières semaines d'un suivi pourrait, sur la base d'une cinquantaine de clôtures de suivi à l'année, ajouter à ses tâches quotidiennes une cinquantaine d'entretiens, soit un temps de travail considérable. À l'échelle d'un service, le calcul des charges de travail induites par ces pratiques est faramineux.

Une communication continue avec les juridictions de jugement semble également pouvoir permettre de réfléchir à une réduction de la durée des mesures, qui impacte directement les charges de travail en SPIP. Alors qu'il était indiqué en 2016 que la durée moyenne de la mesure la plus fréquemment confiée aux SPIP en milieu ouvert, le sursis mise à l'épreuve, était de 24 mois⁵⁸, la réduction de la durée de cette mesure semble peu discutée entre le SPIP et les juridictions de jugement. Ainsi, une réduction du délai d'épreuve de six mois par exemple viendrait rapidement à réduire les charges de travail au sein d'un service sans impacter le principe de condamnation ou le sens de la peine. Il peut même être attendu

que la réduction des durées d'épreuve permette de mieux appliquer la différenciation des suivis, en intervenant davantage auprès des personnes cumulant des besoins d'intervention, et moins auprès des personnes nécessitant peu d'accompagnement. Mais c'est alors une logique de coordination avec le présentenciel qui s'impose. Sans formation du personnel présentenciel à l'évaluation des risques et des besoins d'intervention et sans transmission systématique d'enquêtes sociales intégrant une évaluation structurée des risques de récidive (qui de facto ne devraient plus être aussi rapides qu'elles le sont actuellement) aux magistrats du siège, les chances de mieux orienter la décision des juridictions demeurent faibles.

La question des charges de travail en SPIP est donc complexe, comporte de multiples portes d'entrée, et ne semble plus pouvoir être pensée sans référence aux pratiques basées sur les données probantes et sans intégration de pratiques évaluatives structurées. La définition d'un « nombre idéal » de dossiers par agent semble dénuée de sens sans prise en compte des charges de travail requises en fonction des situations individuelles et sans définition par l'administration d'une stratégie tenant compte des particularités locales. La réflexion doit donc dépasser le simple renfort des services en ressources humaines, même si la réduction du nombre de dossiers par agent demeure un préalable essentiel pour réfléchir de façon sereine. La mise en perspective proposée par cet article comporte toutefois plusieurs limites : premièrement, le lien entre actions collectives et charges de travail n'est pas abordé en raison de la faible part que ces actions représentent en France malgré l'intérêt suscité et le temps de travail qu'elles nécessitent ; deuxièmement, les connaissances auxquelles il est fait référence sont issues d'expérimentations menées au sein de systèmes étrangers dont les pratiques diffèrent sensiblement du système français : les services nord-américains chargés des mesures de probation (*probation*) étudiés sont ainsi souvent distincts des services chargés du suivi des libérations conditionnelles (*parole*), et l'absence de JAP dans les systèmes étudiés accroît la responsabilité directe des agents pour évaluer mais aussi pour constater et signaler le non-respect des obligations. Ces éléments influent de fait sur l'allocation des charges de travail. Toutefois, le vécu de nos homologues doit permettre de lancer une réflexion afin de modifier un champ pensé comme immuable. À l'instar de la question de la surpopulation

(56) M. DeMichele, B.K. Payne et A.K. Matz, *op. cit.*

(57) IGS et IGJSJ, rapp. préc.

(58) P. Pirot, B. Poulailler et N. Sigler, Le sursis avec mise à l'épreuve en 2016, Infostat Justice sept. 2017, n° 155.

carcérale qui a ponctuellement trouvé de possibles solutions durant la crise sanitaire actuelle, la question des charges de travail au sein des SPIP doit faire l'objet d'une démarche volontariste de l'administration et de ses cadres. La prise en compte de standards pourrait permettre une allocation nouvelle du temps de travail pour enrichir les pratiques d'évaluation et donc d'accompagnement. Cela permettrait aussi et surtout aux CPIP de disposer d'un temps précieux pour s'établir comme véritables « agents du changement »⁵⁹, en proposant aux probationnaires des interventions plus structurées, plus ciblées sur les champs criminogènes et plus continues que les actions collectives actuelles, souvent proposées une fois par an seulement dans un même service. Toutefois, cela n'a d'intérêt que si cette refonte des charges de travail se fait dans une logique plus

large d'implantation des pratiques basées sur les données probantes et non pas une simple rationalisation des ressources humaines. La refonte organisationnelle souhaitable doit permettre de mieux assurer le service public pénitentiaire au bénéfice des publics accompagnés mais aussi des victimes concernées, objectif incompatible avec un environnement de travail pressurisé.

(59) G. Bourgon, L. Gutierrez et J. Ashton, *The evolution of community supervision practice : the transformation from case manager to change agent*, Federal Probation 2012, 76(2), p. 27-35.